

О. В. Кресін,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ СЕМІНАР «РАДА ЄВРОПИ: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ»

Суттєві реформи, які відбуваються в Раді Європи та Європейському Суді з прав людини мають безпосереднє відношення до розвитку правової системи нашої держави, їх не можна ігнорувати, вони вимагають докладного аналізу та формування певної позиції держави, суспільства, науки, а також зміни підходів у роботі з цими структурами. Обговоренню цих питань було присвячено науково-практичний семінар «Рада Європи: проблеми реформування», що відбувся в Інституті держави і права ім. В.М.Корецького НАН України 13 грудня 2012 року.

Ведучий семінару, член-кореспондент Міжнародної академії порівняльного права, завідувач Центру порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України Олексій Кресін у своїй доповіді «Політичні та інституційні аспекти сучасного етапу реформування Ради Європи», зокрема, зазначив, що питання реформування Ради Європи слід розглядати в контексті трансформації Європейського Союзу. До останнього часу Рада Європи розвивалася як універсальна за своїми цілями організація (хоча практично не займалася економічними та багатьма іншими питаннями), а ЄС виконував певні визначені у статутних документах функції. Проте інституційний розвиток останнього та його розширення, відображаючи готовність його країн-членів (які одночасно були країнами-членами РЄ) до поглибленої інтеграції, поставили питання щодо співвідношення компетенції та діяльності цих організацій, а згодом – щодо пошуків можливих рішень для виживання Ради Європи.

Неготовність держав-членів ЄС піти на компроміс та підписання Лісабонського договору (що передбачає також впровадження Хартії ЄС про основні права) привела до зміни позиції керівних органів Ради Європи і готовності до визнання спеціалізації, функціональності цієї організації з метою недопущення подальшого зниження її ролі в загальноєвропейських процесах. Це втілюється в ідеї концентрації її діяльності навколо «корінних цілей» – верховенства права, демократії, прав людини. Це, зважаючи на широту конвенційного права Ради Європи, є штучним

і вимушеним звуженням її компетенції, зумовленим слабкими позиціями держав-членів Ради Європи, які не є членами ЄС.

Усе це стало передумовою нового курсу на реформу в РЄ, який реалізується з 2010 р. Основним змістом реформи є розподіл сфер компетенції Ради Європи та Європейського Союзу. При цьому РЄ планує відмовитися від частини своїх конвенцій (як неефективних), фактично припинити роботу щодо імплементації ще частини конвенцій і сконцентрувати свої незначні фінансові ресурси навколо «корінних цілей» – в обмін на визнання з боку ЄС цієї компетенції як неподільного домену Ради Європи.

Такі орієнтири привели до радикального скорочення міжурядових структур у рамках Ради Європи, що може спричинити значні негативні наслідки для функціонування цієї організації. По-перше, буде втрачено цілі напрями політики Ради Європи. По-друге, збережені напрями політики Ради Європи здійснюватимуться виключно на основі впливів і домовленостей урядів країн їх представниками в керівних комітетах. Не доводиться говорити ані про формування загальноєвропейської позиції, ані про високий рівень планування та здійснення нормопроектувальних робіт.

Іншим виміром реформи є її значення для двадцяти країн-членів Ради Європи, які не є членами Європейського Союзу. Одним з критеріїв визначення певних конвенцій РЄ як неефективних є наявність правових інструментів інших міжнародних організацій, зокрема ЄС. При цьому зовсім не враховується, що Рада Європи та Європейський Союз є різними за кількістю членів. Відкинути певну кількість конвенцій РЄ за таким принципом означатиме поставити під сумнів зміст цілих сфер національного законодавства країн-членів РЄ.

«Новий профіль Ради Європи» – це найзначніша за своїм характером реформа за всю історію цієї організації, яка призведе до принципового звуження сфери її компетенції та подальшого стрімкого падіння її впливу на політичний, правовий, соціальний, культурний

розвиток Європейського континенту. Європейський Союз та його країни-члени демонструють зацікавлення у подальшому творенні наднаціональної правової системи ЄС, у якій може не залишитися місця конвенційним нормам Ради Європи – навіть у сфері «корінних цілей» останньої. Належність цих країн до РС може стати лише питанням політичної необхідності. Але при цьому саме їхня більш-менш консолідована позиція може стати вирішальною для долі Ради Європи.

Втрата актуальності значною частиною права Ради Європи через визнання конвенцій не-ефективними чи через ослаблення інституційного механізму забезпечення їх функціонування може стати чинником згортання цілих напрямів подальшого реформування пострадянських і постсоціалістичних країн Європи.

Елементом можливої європейської стратегії України має стати стимулювання появи консолідованої позиції пострадянських і постсоціалістичних країн щодо подальшого реформування Ради Європи, недопущення звуження чи згортання її діяльності. Така позиція може здобути також підтримку тих країн – членів ЄС, які не зацікавлені у згортанні демократичних реформ і появі ліній розподілу на схід від своїх кордонів. Україна має зайняти позицію не гостя, а повноправного члена Ради Європи, який усвідомлює, що є найбільшою країною Східної Європи, має достатні ресурси і дипломатичні засоби для відстоювання своїх національних інтересів.

Доцент кафедри європейського права та порівняльного правознавства Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка Алла Федорова виступила з доповіддю «Реформування Європейського суду з прав людини». Вона, зокрема, зазначила, що цей процес є одним з основних пріоритетів реформи Ради Європи в цілому.

Активне реформування контрольного механізму Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод продовжується вже понад десять років. Основною проблемою, яку необхідно вирішити для забезпечення подальшого ефективного функціонування Європейського суду, є його «розвантаження» від необхідності обробки величезної кількості неприйнятних за формальними критеріями скарг та розгляду справ-клонів.

Незважаючи на відкриття для підписання та ратифікації Протоколу 14 у 2004 р., ще до набуття ним чинності у 2010 р. було зрозуміло,

що таких змін недостатньо для забезпечення швидкого розгляду заяв, які тисячами надходять до Суду. При впровадженні Протоколу 14 очікувалося пришвидшення розгляду заяв на предмет їх прийнятності, підвищення ефективності виконання рішень Суду та вирішення питання належної імплементації конвенції на національному рівні. Всі ці питання актуальні й сьогодні, що свідчить про відсутність значного прогресу в реформуванні Суду. Водночас, вже висловлюються неоднозначні думки з приводу ефективності запровадженого механізму розгляду справ суддею одноособово та ролі юристів Суду в цьому процесі.

Результатами процесу реформування, який обговорювався на трьох конференціях на високому рівні в Інтерлакені (2010 р.), Ізмірі (2011 р.) та Брайтоні (2012 р.), можна вважати встановлення Судом пріоритетності розгляду заяв та визначення Комітетом Міністрів пріоритетного порядку нагляду за їх виконанням, закріплення процедури пілотних рішень у Регламенті Суду та активне його використання, введення нового критерію прийнятності – суттєвої шкоди, привернення уваги до питань кваліфікації та професіоналізму суддів, розробка проектів Протоколів 15 та 16 до Конвенції, в яких зокрема пропонується зменшити шестимісячний термін подання заяв до Суду до чотирьох місяців, ввести нові критерії для кандидатів на посаду судді, надати можливість національним вищим судовим органам звертатися за консультативними висновками до Європейського суду. Обговорюються також питання створення національних незалежних центрів аналізу заяв до Суду, надання безкоштовної юридичної допомоги для підготовки заяви, можливості підвищення ролі національних парламентів у процесі імплементації Конвенції та виконанні рішень Суду та багато інших пропозицій.

Викладач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка Ольга Святун у своїй доповіді «Питання щодо приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини» повідомила, що у 2011 р. Неформальна робоча група Керівного комітету з прав людини Ради Європи, яка складалася з 14 експертів-представників держав-членів Ради Європи (7 – з держав-членів ЄС та 7 з держав, які до ЄС не входять), підготувала Проект Угоди про приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини. У цьому Проекті знайшли своє відображення ті зміни, які пропонується внести до Конвенції, з

огляду на приєднання на неї учасника нового типу, який не є державою. При цьому за мету розробники Проекту угоди поставили вираховування специфічної природи Європейського Союзу, обмежену компетенцію його інститутів, органів, установ та агентств, а також необхідність врегулювання співвідношення юрисдикцій Суду ЄС та Європейського Суду з прав людини.

Протягом 2012 р. відбулося три раунди переговорів між Радою Європи та Європейським Союзом у форматі «47+1». Проте сторони поки що не спромоглися досягти згоди з цілої низки питань, тому на сьогодні заплановані наступні етапи переговорів в січні та квітні 2013 р. Тільки після узгодження позицій всіх учасників Проект угоди буде переданий для підписання та ратифікації. Після приєднання Союзу до ЄКПЛ громадяни та інші суб'єкти основних прав, гарантованих цією Конвенцією, вперше отримають можливість подавати до Європейського суду з прав людини скарги на дії та бездіяльність не тільки національної влади (органів держав-учасниць ЄКПЛ), але й наднаціональних інстанцій (інститутів, органів, установ ЄС).

Під час семінару відбулася презентація науково-практичного фахового журналу «Європейське право». Головний редактор журналу Ксенія Смирнова вказала на те, що він є першим в Україні спеціалізованим науково-практичним періодичним виданням з цієї проблематики. Журнал присвячено висвітленню правових аспектів діяльності Європейського Союзу, Ради Європи, ОБСЄ, ЄАВТ та інших міжнародних європейських організацій та об'єднань, а також впливу такої діяльності на правову систему України.

Актуальна тема першого номеру журналу – «Феномен європейського права». До нього включено статті українських та зарубіжних учених, присвячені філософії європейського права, правовій природі Європейського Союзу та принципам його права, стану відносин України з міжнародними європейськими організаціями.

Окрему увагу в номері приділено правовим питанням діяльності Ради Європи та процесу її реформування. Зокрема, інтерв'ю Міністра закордонних справ України К. Грищенка присвячено результатам головування України в Комітеті міністрів Ради Європи, стаття Постійного представника України у Раді Європи М. Точицького – правовим аспектам реформи Європейського суду з прав людини та участі України в цьому процесі, матеріал О.В. Кресіна

– реформуванню Ради Європи у світлі співвідношення сфер повноважень цієї організації з Європейським Союзом. Окрім того, журнал розпочав публікацію циклу досліджень з історії становлення та розвитку науки європейського права в Україні.

Наступні номери журналу планується присвятити правовим питанням європейської економічної інтеграції, європейським механізмам захисту прав людини, безпеки, оборони і встановлення правосуддя, актуальним питанням європейського приватного права, а також питанням розвитку європейських міжнародних організацій та впливу їх права на національний правопорядок. Вже запрацював сайт журналу «Європейське право» (<http://evropeyskoe.pravo.ua/>), на якому можна знайти докладнішу інформацію про нього.

Після доповідей і презентації відбулася загальна дискусія, учасники якої, зокрема, обговорили значення реформи Ради Європи та Європейського Суду з прав людини для розвитку правової системи України та захисту прав громадян нашої держави.

Загалом у науково-практичному семінарі взяли участь двадцять п'ять наукових співробітників, викладачів та аспірантів з Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Дипломатичної академії при МЗС України, Київського міжнародного університету, Міжнародного Соломонового університету.

Матеріали семінару планується опублікувати. Інформаційну підтримку заходу надали юридичні видання «Право України», «Правова держава», «Порівняльне правознавство», «Порівняльно-правові дослідження», «Європейське право», «Євразійський юридический журнал», «Закон і бізнес». Організаційна підтримка надана Радою молодих вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України та юридичне значення, а також включає змістовні теоретичні напрацювання, сукупність яких дозволяє визнати її суттєвим досягненням у розвитку перспективного напрямку сучасної юридичної науки.